Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

33 606 Parlementaire enquête Woningcorporaties

Nr. 15 BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 8 april 2015

Het presidium biedt u hierbij aan de evaluatie van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (hierna: de enquêtecommissie) d.d. 18 maart 2015.
In de evaluatie doet de enquêtecommissie een aantal aanbevelingen om de (werking van de) Wet op de parlementaire enquête 2008 te verbeteren.
Het presidium stelt u voor de evaluatie in handen te stellen van de Tijdelijke commissie evaluatie Wet Parlementaire Enquête, zodat zij in de gelegenheid wordt gesteld de uitwerking van de aanbevelingen ter hand te nemen.
Het presidium heeft ook met belangstelling kennis genomen van twee verbetersuggesties, die naar het oordeel van de enquêtecommissie de aansluiting tussen Kamer-en enquêteprocessen kunnen bevorderen.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
A. van Miltenburg

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden

kst-33606-15
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

BIJLAGE

Evaluatie van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties

Inleiding

Op 30 oktober 2014 heeft de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties haar rapport «Ver van huis» aangeboden aan de Tweede Kamer. De Kamer heeft dit rapport in december 2014 behandeld. De enquêtecommissie zal haar werkzaamheden in april 2015 beëindigen.
Zoals gebruikelijk hebben de leden en de staf van de commissie het enquêtetraject geëvalueerd, met het oogmerk de opzet en werking van het instrument parlementaire enquête te verbeteren. De bevindingen en aanbevelingen van deze evaluatie treft u hierbij aan.

De commissie heeft in hoofdstuk 7 (Verantwoording) van haar rapport specifiek inzicht gegeven in de wijze waarop zij het onderzoek heeft opgezet en uitgevoerd. In aanvulling hierop wordt in deze evaluatie in hoofdstuk 1 een algemene terugblik gegeven op het enquêtetraject. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 ingezoomd op een aantal door de commissie ervaren tekortkomingen in (de werking van) de Wet op de parlementaire enquête (Wpe 2008). In dit hoofdstuk doet zij ook aanbevelingen om de opzet en werking van de Wpe 2008 te verbeteren.
Ten slotte vraagt de commissie in hoofdstuk 3 uw aandacht voor de samenloop tussen Kamer- en enquêteprocessen. Zij doet daarbij een aantal suggesties voor verbetering

1. Een algemene terugblik op de enquête Woningcorporaties

Opdracht enquêtecommissie

Op 16 april 2013 werd, ter uitvoering van de motie van het lid Van Bochove c.s. (uit april 2012), de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties ingesteld. Directe aanleiding voor deze motie was de grote financiële problematiek bij woningcorporatie Vestia. Verder speelden ook verschillende eerdere incidenten bij woningcorporaties en een breder gevoel van onbehagen over het functioneren van het stelsel van woningcorporaties een rol.
De enquêtecommissie Woningcorporaties kreeg als opdracht de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties onder de loep te nemen. Incidenten in de sector dienden daarbij onderzocht te worden, alsook de positie van huurders, woningzoekenden en overige betrokken burgers. Zoals gebruikelijk bij enquêtes stond waarheidsvinding centraal en in het verlengde daarvan het trekken van lessen én bijdragen aan de ontwikkeling van toekomstig beleid. Voor de enquête was een bedrag van € 2,4 mln begroot. De planning ging uit van publicatie van het rapport in oktober 2014.

Resultaat

Om de opgedragen taak uit te voeren heeft de enquêtecommissie de instrumenten die de Wet op de parlementaire enquête 2008 biedt ten volle benut. Er is een omvangrijke hoeveelheid informatiemateriaal gevorderd bij onder meer ministeries, woningcorporaties, toezichthouders, financiële instellingen en de brancheorganisatie. In één geval is de enquêtecommissie daarbij succesvol naar de rechter gestapt om verstrekking van gevorderd materiaal af te dwingen. Er zijn werkbezoeken afgelegd, er zijn 97 besloten voorgesprekken gevoerd en 57 openbare verhoren afgenomen. Een uitgebreide literatuurstudie en enkele achtergrondstudies zijn uitbesteed aan deskundige derden.

Op 30 oktober 2014 heeft de enquêtecommissie Woningcorporaties haar rapport «Ver van huis» aangeboden aan de Tweede Kamer. De enquêtecommissie is content met het resultaat van haar werkzaamheden. Het rapport bevat een breed gedragen analyse van de problemen in de sector, gebaseerd op uitgebreid onderzoek naar 25 jaar politieke besluitvorming over het stelsel van woningcorporaties, een gedetailleerde reconstructie van het Vestia-debacle en een analyse van 15 incidenten in de sector. Deze incidenten bleken niet op zichzelf te staan, maar structureel samen te hangen met de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties. Op basis van die probleemanalyse presenteerde de enquêtecommissie een pakket aanbevelingen om het functioneren van het stelsel van woningcorporaties grondig te verbeteren, en het stelsel robuust te maken en zo de kans op incidenten in de toekomst te beperken.

Het rapport is voortvarend door de Tweede Kamer behandeld, vanwege de samenhang met een op dat moment bij de Kamer aanhangig wetsvoorstel van de Minister voor Wonen en Rijksdienst (wetsvoorstel Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting). Na een feitelijke vragenronde (circa 170 vragen) heeft een plenair debat tussen commissie en Kamer over het rapport plaatsgevonden op 2 en 3 december 2014. Enkele dagen later is het rapport samen met het wetsvoorstel behandeld in een wetgevingsoverleg, waarna plenaire afronding met de Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft plaatsgevonden.

De enquêtecommissie kijkt met grote tevredenheid terug op de enquête, om de volgende redenen:
1. De commissie is erin geslaagd alle relevante informatie op tafel te krijgen om de doelstellingen van de enquête, waarheidsvinding en het trekken van lessen voor de toekomst, te realiseren.
2. Belangrijke verantwoordelijken voor het feilen van het stelsel van woningcorporaties hebben in de openbare verhoren publieke verantwoording afgelegd. Dit was een belangrijke doelstelling van de enquête.
3. Na verschijning van het rapport heeft de commissie overwegend positieve reacties ontvangen van de Kamer, in de media en van de verschillende actoren in het veld.
4. De enquête is binnen de planning gebleven, zoals in het plan van aanpak aan de Tweede Kamer is voorgelegd. De commissie is erin geslaagd in oktober 2014 haar rapport te presenteren.
5. De enquêtecommissie heeft voor circa € 2,1 mln aan uitgaven verricht. Hiermee is zij ruim binnen haar budget van € 2,4 mln gebleven.
6. Vanwege de samenhang tussen het enquêterapport en het aanhangige wetsvoorstel van de Minister van Wonen en Rijksdienst heeft het rapport een zeer snelle, concrete en effectieve follow-up gekregen. De commissie stelt vast dat in de wetsbehandeling (wetgevingsoverleg en plenaire afronding) het enquêterapport een grote rol van betekenis heeft gespeeld. Dit heeft zich onder meer geuit in een substantieel aantal aangenomen amendementen, waardoor aanbevelingen van de commissie vrijwel direct in wetgeving zijn verankerd.
7. De samenwerking binnen de commissie en tussen commissie en staf was uitstekend. Terugkijkend stelt de commissie vast dat de samenstelling van de commissie breed en evenwichtig was. Ondanks de uiteenlopende politieke kleur van de leden en het feit dat het woondomein een politiek beladen terrein is met uiteenlopende ideologische visies, is de commissie verheugd dat het gelukt is in deze enquête boven partijbelangen uit te stijgen en onbevooroordeeld onderzoek te doen voor de Tweede Kamer als geheel.
8. De commissie realiseert zich dat haar tevredenheid over het verloop van de enquête niet in de laatste plaats te danken is aan de uitstekende

ondersteuning vanuit de gehele Kamerorganisatie. De deskundige ondersteuning vanuit de staf en door de verschillende betrokken diensten (zoals onder andere de Dienst Verslag en Redactie, de Bodedienst, het Restaurantbedrijf en de Stafdienst Voorlichting) waren cruciaal voor prima verlopen openbare verhoren en een goed ontvangen rapport.

Keerzijde van het betrekken van het rapport bij actuele wetgeving (zoals gemeld bij 6) is dat de nadruk bij de behandeling van het enquêterapport vooral op «vooruitkijken» lag. Dit ondersteunde met name de *wetgevende* taak van de Kamer.
De commissie betreurt het dat een afzonderlijk debat tussen Kamer en kabinet over haar rapport («terugkijken») niet heeft plaatsgevonden. Afgezien van het feit dat het gebruikelijk is dat over een rapport van een enquêtecommissie een separaat debat tussen Kamer en kabinet plaatsvindt, heeft de *controlerende* taak van de Kamer hiermee een bescheiden invulling gekregen. Belangrijke onderdelen van het rapport, gericht op waarheidsvinding zijn daardoor grotendeels onderbelicht gebleven. Over de reconstructie van het Vestia-drama, de casuïstiek en de analyse van 20 jaar politieke besluitvorming, zijn nauwelijks vragen gesteld en de in deze rapporten beschreven politieke verantwoordelijkheden zijn vrijwel geen onderdeel van debat geweest.

2. Ervaren tekortkomingen in (de werking van) de Wpe 2008 en daaraan gekoppelde aanbevelingen

De commissie kon over het algemeen goed uit de voeten met het in de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) opgenomen instrumentarium.
Dit laat onverlet dat de commissie in de praktijk een aantal tekortkomingen in de (werking van de) Wpe 2008 heeft ervaren. Deze heeft zij in hoofdstuk 7.4 van haar rapport weergegeven. Hierin doet de commissie ook een aantal aanbevelingen, dat de werking van het instrument enquête kan optimaliseren. Zowel de ervaren tekortkomingen, als de daarbij behorende aanbevelingen, worden hieronder (in hoofdstuk 2.1) kort weergegeven.

2.1 Ervaringen met opzet en werking van de Wpe 2008

De commissie signaleert een aantal gebreken in de opzet en werking van de Wpe 2008. Deze gebreken liggen met name op het terrein van het proces van informatieverschaffing door organisaties, die onderwerp van onderzoek zijn.

Hieronder worden de geconstateerde gebreken en daarbij behorende aanbevelingen kort beschreven.

Informatieprotocol

De commissie is van mening dat het gebruik van informatieprotocollen met organisaties, die zelf onderwerp van onderzoek zijn geen recht doet aan de positie van een enquêtecommissie. Dergelijke protocollen worden in de praktijk door partijen (met name ministeries) met een beroep op de Wpe 2008 geëist in de belangrijke fase van informatievergaring, waarbij gesteld wordt dat gevorderde informatie niet wordt geleverd vóórdat een informatieprotocol is afgesloten. Dergelijke protocollen, die allerlei beperkingen voor het onderzoek met zich meebrengen, blijken naar het oordeel van de commissie in de praktijk de informatiepositie van een enquêtecommissie aan te tasten. Het is uiterst merkwaardig dat een enquêtecommissie in feite gedwongen wordt door organisaties die zij

onderzoekt, in te stemmen met dit soort protocollen, alvorens zij kennis kan nemen van informatie. Zeker gezien het feit dat de classificering van de status van documenten conform dit soort protocollen veelal niet gepaard gaat met deugdelijke motivering. Dit laatste staat op gespannen voet met het uitgangspunt van de Wpe 2008 dat zoveel mogelijk onderzoeksinformatie openbaar gemaakt dient te worden na afloop van de enquête. Een enquêtecommissie zou onvoorwaardelijk kennis moeten kunnen nemen van alle relevante documenten om daarna, op basis van de kennis over deze documenten, een discussie te voeren over de status van de documenten.
De commissie heeft uiteindelijk gekozen voor het maken van praktische werkafspraken met partijen, maar heeft de discussies over op te stellen informatieprotocollen als onnodige tijdverspilling ervaren.
De commissie beveelt aan het in de Wpe 2008 opgenomen (en aanbevolen) instrument informatieprotocol af te schaffen en een beter werkend alternatief te ontwikkelen, dat de informatiepositie van een enquêtecommissie versterkt.

Verschoningsgronden

De commissie constateert dat door actoren vaak niet of nauwelijks voldoende werd gemotiveerd waarom een beroep werd gedaan op de in de Wpe 2008 opgenomen verschoningsgronden. Elk beroep op een verschoningsgrond zou naar het oordeel van de commissie deugdelijk gemotiveerd moeten worden. De commissie heeft meer dan eens moeten verzoeken om een deugdelijke motivering, maar de ontvangen motiveringen lieten aan deugdelijkheid dan nog vaak te wensen over. Zij beveelt aan in de evaluatie van de Wpe 2008 aandacht te besteden aan de aanscherping van de deugdelijkheidseisen aan de motivatie voor een beroep op de verschoningsgronden.

Adresgegevens van personen

Het uitnodigen van personen voor besloten voorgesprekken en openbare verhoren dient met de nodige vertrouwelijkheid plaats te vinden. De commissie heeft echter geen toegang tot de verkrijging van persoons- en adresgegevens. Om aan adresgegevens te komen was de commissie afhankelijk van de welwillendheid van de onderzochte partijen. De commissie acht dit met het oog op de beslotenheid van haar onderzoek en de voortgang niet altijd de aangewezen weg. Zij beveelt aan een enquêtecommissie op enigerlei wijze toegang te verlenen tot de Basisregistratie Personen.

Reikwijdte bewijsbeperking

Een aantal onderzochte partijen heeft erop gewezen dat zij betrokken waren in juridische procedures. Gevolg was dat de informatieverkrijging bemoeilijkt werd, omdat de reikwijdte van de bewijsbeperking, zoals opgenomen in artikel 30 Wpe 2008 niet duidelijk genoeg is. De commissie beveelt aan dit artikel te verhelderen.

Eenduidig gebruik van termen

Met het oog op duidelijke wetgeving beveelt de commissie aan de termen «informatie», «documenten» en «afschriften van documenten» eenduidig te gebruiken in de Wpe 2008.

Bijstandsverlening en asymmetrie geheimhouding besloten voorgesprek

De commissie heeft geconstateerd dat, conform de mogelijkheden die de Wpe 2008 biedt, veel genodigden van dezelfde onderzochte partijen zich voor het besloten voorgesprek lieten bijstaan door steeds dezelfde persoon. Deze persoon doet zo veel kennis op over het onderzoek in een zeer vertrouwelijke fase. De commissie acht dit niet wenselijk in het belang van het onderzoek en met het oog op de geheimhouding van het besloten voorgesprek.
Daarbij is er sprake van asymmetrie in de geheimhouding van de inhoud van besloten voorgesprek. De commissie dient geheimhouding te betrachten; voor de genodigde en de bijstandsverlener geldt dit niet. Dit staat op gespannen voet met de vertrouwelijkheid in deze fase van het onderzoek.
De commissie beveelt aan het model van bijstandsverlening in combinatie met de geheimhoudingsplicht van de commissie nader te bezien.

Informatie uit de ministerraad

In de Wpe 2008 is een artikel opgenomen dat het geheim van de ministerraad beschermt. Ministers zijn op grond van dit artikel niet verplicht informatie te verschaffen over de beraadslagingen binnen de ministerraad. Informatie over de in de ministerraad genomen besluiten en gronden die daaraan ten grondslag lagen dienen wel aan een enquêtecommissie verstrekt te worden, conform artikel 20 lid 2 van de Wpe 2008. In de praktijk bleek het voor het Ministerie van Algemene Zaken niet mogelijk te voldoen aan de letterlijke tekst uit dit artikel van de Wpe 2008, zonder het geheim van de ministerraad daarbij te kunnen borgen. In goed overleg tussen commissie en ministerie is overeengekomen dat het ministerie zogenaamde geobjectiveerde samenvattingen opstelde van de voor de commissie relevant geachte ministerraadvergaderingen. In deze samenvattingen zijn geobjectiveerde weergaven opgenomen van de discussies die hebben plaatsgevonden in de ministerraad. Omdat deze meer informatie bevatten dan sec de besluiten en gronden die daaraan ten grondslag liggen zijn deze ter inzage gelegd bij de commissie. Deze documenten zijn derhalve niet verstrekt aan de commissie als bedoeld in de Wpe 2008.
Hoewel de commissie door de geobjectiveerde samenvattingen een goed inzicht heeft gekregen in de besluitvorming in de ministerraad, constateert zij dat er een spanning bestaat tussen de gebleken praktijk en de huidige wettelijke regeling. Zij beveelt aan bij de evaluatie van de Wpe 2008 deze spanning nader te onderzoeken en een helder, voor alle betrokken partijen werkbaar alternatief te ontwikkelen.

Ondertekening van verslagen

In de Wpe 2008 is opgenomen dat de verslagen van de besloten voorgesprekken en openbare verhoren worden ondertekend door de genodigde/getuige en de voorzitter van de commissie. De commissie meent dat het arbeidsintensieve en administratief belastende proces van ondertekening van de verslagen van zowel de besloten voorgesprekken als openbare verhoren door zowel de genodigde/getuige als de voorzitter achterwege kan blijven. Elk verslag kent immers ook een geluidsband en bij openbare verhoren zelfs een beeldverslag. Daarnaast heeft het niet ondertekenen van het verslag in de huidige regelgeving ook geen (rechts)gevolgen.
Zij beveelt aan de mogelijkheid om ondertekening van verslagen achterwege te laten nader te onderzoeken.

Europese dimensie

Tijdens haar onderzoek heeft de commissie een onderzoek van de Europese Commissie naar mogelijke staatssteun gekruist. Documenten van het Europese onderzoek werden niet aan de commissie verstrekt. De Europese Commissie verbood dit namelijk in het kader van haar eigen onderzoek. De enquêtecommissie constateert dat het Europese recht het enquêterecht lijkt te begrenzen, en beveelt aan dit nader te verkennen.

Buitenlandse personen

De commissie heeft tijdens haar deelonderzoek naar Vestia een internationale dimensie ervaren in de vorm van buitenlandse banken en natuurlijke personen werkzaam bij deze banken. De Wpe 2008 kent geen medewerkingsplicht voor buitenlandse natuurlijke personen. De commissie benadrukt dat zij haar onderzoek volledig heeft kunnen doen en dat het uiteindelijk niet noodzakelijk voor haar onderzoek bleek om deze personen op te roepen. Zij constateert wel dat hier mogelijk een probleem had kunnen ontstaan. Gezien het feit dat op vele gebieden een internationalisering plaatsvindt, waardoor buitenlandse personen werkzaam kunnen zijn in Nederland, doch hier geen verblijf houden, acht de commissie het van belang bij een herziening van de Wpe 2008 aandacht aan deze kwestie te schenken.

Balans tussen waarheidsvinding en publieke verantwoording

Een enquête kent vaak meerdere doelen: waarheidsvinding, lessen trekken en publieke verantwoording laten afleggen. Kenmerkend voor een parlementaire enquête is de combinatie van deze doelen, die mits in balans toegepast, elkaar kunnen versterken. Het vergt van een enquêtecommissie dat deze balans zorgvuldig wordt bewaakt.

3. Samenloop processen in de Kamer en enquêtecommissie, suggesties voor verbetering

Het is (uiteraard) onvermijdelijk dat agenda's en processen van de Kamer en de enquêtecommissie interfereren. Over het algemeen is de commissie zeer tevreden over de bereidheid en flexibiliteit van actoren in de Kamer om het enquêteproces zo goed mogelijk te faciliteren.
Zo konden met de Voorzitter goede afspraken worden gemaakt om op cruciale momenten (openbare verhoren, presentatie van het rapport,) overlap met de plenaire agenda te vermijden.
Met de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst is de samenloop tussen aanhangige wetgeving en het rapport in constructief overleg in goede banen geleid.
De commissie is de fracties zeer erkentelijk dat de leden van de enquêtecommissie zich vanaf januari 2014 tot aan het zomerreces 2014 geheel op het werk de commissie konden concentreren. Het inhoudelijk voorbereiden op besloten voorgesprekken en openbare verhoren vroeg naar het oordeel van de commissie fulltime inzet. Gevolg is wel geweest dat andere fractieleden tijdelijk belast zijn met extra portefeuilles. In dit kader adviseert de commissie in de voorbereiding op nieuwe enquêtes ten aanzien van tijdsbeslag en (tijdelijk) overdragen van woordvoerderschappen in een zo vroeg mogelijk stadium goede afspraken te maken, zowel in de enquêtecommissie als in de fracties.

De commissie wil uw aandacht vragen voor een tweetal zaken, dat het enquêteproces verder kan optimaliseren. Deze worden hieronder toegelicht.

3.1 Besloten voorgesprekken en fractiegewijze stemmingen op woensdag en donderdag

Het programma van de openbare verhoren vraagt een logische opbouw, strakke planning én dito uitvoering. Met de openbare verhoren wil de commissie in het openbaar op hoofdlijnen het verhaal vertellen, dat zij op grond van haar vooronderzoek heeft geconstrueerd. Media houden in hun programmering rekening met het verhoorschema van de commissie. De commissie is dan ook zeer content met de met de fracties gemaakte afspraak dat tijdens de openbare verhoren de leden van een enquêtecommissie niet aanwezig hoeven te zijn bij extra ingelaste fractiegewijze stemmingen op woensdag en donderdag (uiteraard wel bij hoofdelijke stemmingen). Dit heeft ervoor gezorgd dat het schema van de openbare verhoren (in de maanden juni en juli 2014) geheel volgens planning kon worden uitgevoerd. De logische opbouw van de openbare verhoren is in brede kring goed ontvangen.

De afspraak die leden vrijwaart van extra ingelaste fractiegewijze stemmingen geldt niet in de fase van de besloten voorgesprekken. De commissie heeft ervaren dat de besloten voorgesprekken een cruciale informatiebron zijn in het enquêteproces.
In de praktijk betekende dit dat een aantal voor het vooronderzoek cruciale gesprekken niet op de geplande dag heeft kunnen plaatsvinden. Omdat het moment van stemmingen vaak niet op voorhand te geven is, konden de gesprekken (die op basis van vrijwilligheid plaatsvinden) pas op een laat tijdstip (op de dag zelf) worden geannuleerd, wat de medewerking van genodigden voor het vervolg niet altijd ten goede kwam. De commissie heeft veel inspanningen moeten verrichten om een nieuwe datum voor deze gesprekken te plannen.
Gelet op bovenstaande geeft de commissie in overweging in overleg met de fracties te onderzoeken of, en zo ja onder welke condities, het mogelijk is om ook in de fase van de besloten voorgesprekken leden van een enquêtecommissie te vrijwaren van dit type extra ingelaste fractiegewijze stemmingen niet zijnde op een dinsdag. Zeker aangezien deze stemmingen zich steeds vaker voordoen.

3.2 Eedaflegging

Tijdens de openbare verhoren is, binnen de kaders van de *Wet vorm van de eed*, gekozen voor een procedure, waarbij alleen de getuige/deskundige ging staan bij de eedaflegging. Vanuit de media en door verschillende burgers is gevraagd waarom bij de eedaflegging niet iedereen gaat staan, zoals ook bij beëdigingen in de plenaire zaal. De *Wet vorm van de eed* geeft hier echter geen uitsluitsel over en het is tot nu toe aan de besluitvorming van elke commissie hoe zij hiermee omgaat.
De commissie geeft u in overweging om voor alle eedafleggingen in de Kamer een uniforme vorm voor te schrijven om zo duidelijkheid te scheppen voor een ieder.